

第8章 政策提言

*平成25年度及び平成26年度報告書の各章における政策提言の要約である。

秋山 信将・宮田 智之

はじめに

今日、「グローバル・コモンズ」と呼ばれる地球社会の新たな公共領域として、とりわけサイバー空間、宇宙、北極海は多くの関心を集めている。しかし、グローバル・コモンズを「人類共同の遺産」、あるいは「コモンズ（共有地）」の延長として捉え、平和的で安定した世界と認識することは好ましくないであろう。グローバル・コモンズでは、特定の主権国家によるコントロールこそ及んでいないものの、個々の主体がそれぞれの固有の権力と利益の極大化を目指してせめぎ合う、「リアル・ポリテイク」が展開されている。同時に、グローバル・コモンズは、①開放性、②連結性、③非対称性という、3つのリスク要因を有していることも忘れてはならない。原則として誰もが自由にアクセスできるという開放さ故に、他の主体により自らのアクセスが妨害・拒否される恐れがある。また、我々の社会生活は以上の領域と密接に結び付きながら成立しており、そのため悪意をもった主体が侵入することで、我々の社会生活に大きな混乱を引き起こす恐れがある。さらに、経済や軍事といった通常の間力関係では劣位にある主体がグローバル・コモンズの特性を悪用し、力関係において優位にある主体に打撃を加える恐れがあり、テロリストがサイバー空間の活用を通して大国の重要インフラに甚大な打撃を与える状況は容易に想像できる。

このような点を考えるならば、サイバー空間、宇宙、北極海の安全を確保し、それら秩序の形成発展を図っていくことは急務であり、このプロセスにおいて日本は主体的に行動し、日米同盟を軸に積極的な貢献を果たしていかなければならない。

日米の同盟関係は長年にわたり地域の安定に寄与してきたのみならず、国際社会の「公共財」として、アジア太平洋地域の平和と安定に向けた協力や、グローバルな次元でのパートナーシップを拡大させている。そして、この日米の連携はグローバル・コモンズにおける安全確保という新たな課題においても大きな役割を果たすことが期待される。

そこで、本研究はサイバー空間、宇宙、北極海の3つのドメインの安全を確保するために、安全保障とガバナンスの2つの視点から日米同盟が果たすべき役割について検討を重ねた。以下は、その研究成果として、昨年度報告書及び本年度報告書の各章において指摘された提言を取り纏めたものである。

1. サイバー空間

(1) サイバー空間における安全保障面

現行の日米ガイドラインの見直しプロセスが示す通り、日米両国はサイバー空間での安全保障協力の強化を推進している。しかし、こうした日米両国のサイバーセキュリティ政策の強化にもかかわらず、①平時においては第三国などからの武力攻撃を抑止し、②抑止が失敗し攻撃が発生する前後において実効的に対処すること、これらは依然としてサイバーセキュリティをめぐる大きな課題である。

(i) 平時の抑止力強化

従来、アメリカの防衛・安全保障コミュニティでは、いくつかの理由によって懲罰的抑止力の構築は難しいと考えられてきた。しかし、現在ではサイバー攻撃の発信源を特定し、報復を示唆するような抑止力が整備されつつある。こうしたサイバー空間の防衛・安全保障政策の変化、つまり懲罰的抑止力の追求を前提に、日米同盟も適応していく必要がある。

以下は、日米同盟によるサイバー抑止力強化のための提言である。

・政策：中国発のサイバー攻撃を「フルスペクトラム」で評価する

日米はサイバー抑止強化を対中抑止の文脈で検討する必要がある。中国発のサイバー攻撃、すなわち平時におけるスパイ活動（exploitation）から有事における兵站・指揮通信システムへの攻撃をフルスペクトラムで評価し、抑止力による対処の範囲を設定することが必要である。

・法的基盤：「どの時点で」武力攻撃を認めるのか

個別であれ、集団的であれ、サイバー空間における自衛権行使の要件は「通常の武力攻撃と同程度の損害を与えるか否か」という点に収斂する。あるサイバー攻撃を結果的に「武力攻撃」相当と認定できるかもしれない。しかし、どの時点で「武力攻撃」相当と認定するかは難しい問題である。結局のところ、「どのようなサイバー攻撃が戦争行為なのか」を決めるのは政治的判断であり、それは軍事的決定や法的決定以上に重要である。そうした権限を予め決めておく必要がある。

・運用：2つの「世界と言語」が理解できる人材を確保する

最後は日米同盟のサイバー抑止力を維持するための運用である。日米同盟のサイバーセキュリティ強化には「スーツ」と「ギーク」、2つの世界と言語を理解する人材が必要とさ

れる。「スーツ」、つまり防衛・安全保障政策の形成者達には独特の価値体系や専門性がある。一方で「ギーク」、つまり情報セキュリティの世界や言語も同様である。両者の価値体系と専門性を備えた人材を育成する必要がある。

(ii) 有事における実効的対処

サイバー空間は人工的なドメインであり、その大部分は民間セクターに依拠している。したがって、物理的効果を伴う民間セクターへのサイバー攻撃や、物理的効果を伴わない民間セクターへのサイバー攻撃（グレーゾーン事態）に対処する必要があり、それには平時における抑止力強化とともに、自衛権行使を含む有事の対処メカニズムの構築が不可欠である。具体的には、国際規範の強化と創造、民間セクターの防衛、日米共同対処のメカニズム構築の推進である。

・国際規範の強化と創造

2013年6月、国連総会第一委員会のサイバーセキュリティに関連する政府専門家会合（GGE）は「国連憲章を含む既存の国際法体系はサイバー空間に適応可能」との報告書を発表した。これは、物理的効果を伴う民間セクターへのリスクに対応することを意味し、日米はこうした規範をより強化していく必要がある。同時に、グレーゾーン事態への対処として、新たな国際規範の創造も必要である。日米は、マルチ外交の場で物理的効果を伴わない攻撃や経済システムへの攻撃も「国際の平和や安全を脅かす」という認識を広げていく必要がある。こうした規範形成は、普遍的なメンバーシップを有する国連などでなくとも、NATOや価値を共有する諸国でも十分効果的であろう。

・民間セクターの防衛：ガイドラインの構築と継続的モニタリング

民間セクターの自主的な防衛体制を奨励する一方、安全保障に直結する事業者について政府は一定の負担をし、サイバー防衛の機能を提供すべきである。こうした政府（特に防衛省や自衛隊）による関与は、重要インフラの設定の見直しと日米の整合が必要であり、日米それぞれの重要インフラをサイバーセキュリティ、特に有事における優先度で再定義し、どのセクターに防衛省・自衛隊、国防総省・米軍が関与するか、を検討すべきである。民間セクター防衛では、サイバー攻撃の継続的なモニタリングも欠かせない。ネットワークを監視し、攻撃を予見し、場合によっては相手方のアクセスを拒否することが必要である。ただし、こうしたネットワーク監視は憲法が保障する「通信の秘密」（第21条）との整合をはかる必要がある。

・サイバー攻撃への日米共同対処

サイバー攻撃事態に実効的に対処するためには、自衛隊および米軍の連携が不可欠であるが、どのようにサイバーオペレーションを日米共同対処に組み込むかはいまだ解決されていない問題である。2014年3月に発足したサイバー防衛隊の役割は防衛省・自衛隊ネットワークの防護と監視であり、現状では民間セクターの防護や攻撃的なオプションにおける役割はない。CYBERCOMの体制にも課題があり、CYBERCOMの部隊（サイバーオペレーションを担う部隊）と全世界の統合軍との関係、特に指揮統制が明確でない。CYBERCOMの位置づけについての議論もあり、一部ではサイバー軍の「格上げ」や「大統領・国防長官への直接アクセス」が提起されている。こうしたCYBERCOMの位置づけに関する議論を見据えながら、サイバーオペレーションを担う部隊と戦闘部隊の指揮統制を整理しつつ、防衛省・自衛隊のサイバー部隊を拡大・強化していく必要がある。

（2）サイバー空間におけるガバナンス面

（i）グローバル市民の活動拡大のためのサイバースペース

セキュリティ問題が深刻化する現在、議論を収束させ、安定的かつ安全なガバナンスが求められている。日米両国は、現在のサイバースペースが生み出している便益を維持し、増大させることに共通の価値を見いだしている。一方、中露は国家主導のサイバースペースの管理を求めているが、それはこれまでのガバナンスをガバメントに変えることになり、サイバースペースが生み出してきたダイナミズムを失わせる可能性が高い。情報統制のためではなく、グローバル市民の活動拡大のためのサイバースペースという意味でサイバースペースをグローバル・コモンズであると規定し、それが非常に脆弱であることを確認しながら、そのセキュリティを確保すべきである。物理的なインフラストラクチャーの確保とともに、コンテンツとしての情報の流通の自由を求め、それらをつなぐルールの整備を図るべきである。

（ii）グローバル・コモンズとしてのサイバースペースの今後の課題

グローバル・コモンズとして見た時、サイバースペースの今後の課題はこれまで注目されてきたような「資源」としてのコモンズに対する攻撃はいうまでもなく、「土地」としてのコモンズに対する攻撃、言い換えれば物理的な設備としてのコモンズに対する攻撃にいつそう備えるということになるだろう。電力設備、海底ケーブル、人工衛星といった重要インフラを対象に含めた群発攻撃に備えなければならない。群発攻撃とは、物理的な設備に対する攻撃とデータ／コンテンツ／プログラムに対する攻撃の両方を含む、複数のターゲットを狙った同時多発的な攻撃である。

2. 宇宙

(1) 宇宙空間における安全保障面

オバマ政権は、協力に値する国家や民間宇宙活動の増大による調整の必要性、宇宙利用における脅威の顕在化、そして財政的制約といった理由から、安全保障分野での宇宙協力を強化している。こうした米国にとって、安全保障分野を含めた宇宙利用の拡大をはかっている日本は協力相手としての価値を急速に高めている。オバマ政権は主に①宇宙活動に関する透明性・信頼醸成措置(TCBM)、②宇宙状況認識(SSA)の共有、③衛星の共同調達・共同運用・共同利用、④連合宇宙作戦を推進しているが、このうち、①と②について日本はすでに主要な協力相手となっている。③についても、今後日本は主要な協力相手となる可能性がある。

(i) 宇宙状況認識(SSA)の共有、衛星の共同調達・共同運用・共同利用

今後②と③の日米協力がどこまで深化するかは、かなりの部分、日本側による能力整備の進捗にかかっている。そもそも日米間では、米国が能力を整備し同盟国側が資金等を提供するという協力形態(WGS型)はほとんど念頭に置かれておらず、少なくとも現時点で日米が重視しているのは、同盟国側が能力を整備した上で米国と共有するという協力形態(サファイア型)である。2014年の宇宙に関する包括的日米対話第2回会合の共同声明においても、「日本の宇宙活動の活発化が日米双方の安全保障に不可欠な宇宙アセットの抗たん性の向上につながる日米宇宙協力の新しい時代が到来したことを確認した」との一文が盛り込まれている。

SSAについて新しい「宇宙基本計画」は、平成30年代前半までに関連施設と運用体制の構築を行うと明記している。防衛省の「宇宙開発利用に関する基本方針」も、宇宙監視機能の保持に向けて内閣府や文部科学省と具体的な検討を進めることや、専従組織の設置を検討していくことを掲げている。また準天頂衛星について新しい「宇宙基本計画」の工程表は、2017年度から4機体制の運用を始め、2023年度には7機体制の運用を始めとしている。これらの能力整備が進捗するにつれて、日米協力はより双方向性の高いものとなる可能性を有している。

(ii) 作戦レベルでの協力

個々の協力を基盤として作戦レベルでの協力をいかに進めていくかという問題は、今後の日米協力の主要な論点となる可能性がある。2014年10月発表の「日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告」が、見直し後の指針で宇宙協力について記述すること、

その中には「宇宙の安全かつ安定的な利用を妨げかねない行動や事象及び宇宙における抗たん性を構築するための協力方法に関する情報共有」を含むと明記した点は注目に値する。

また日米の有識者からは、米戦略軍の統合宇宙作戦センター（JSPOC）への防衛省職員への派遣や、米国政府が主催する机上演習への日本の参加といった提言が発表されている。さらに、米軍主催の実動演習・訓練への参加や、既存の日米共同演習・訓練への宇宙の組み込みも検討に値するだろう。

（iii）宇宙利用をめぐる懸念の払拭

メディアではしばしば否定的な評価がなされているが、日本の外交及び安全保障から見ても日本が安全保障分野における宇宙利用を進めることは積極的な意義を見出すことが可能である。また、その技術開発と運用においても宇宙基本法第2条に定められている「国際約束の定めるところに従い、日本国憲法の平和主義の理念にのっとり」という規定があり、一般に懸念されるような宇宙の（攻撃的な）軍事利用ということに結び付くとは考えにくい。しかし、こうした懸念を払拭する政治的なメッセージをどう表現していくかについては、今後の課題として残るであろう。

（2）宇宙空間におけるガバナンス面

今後、グローバル・コモンズである宇宙空間を利用し、そこから社会経済的な利益を享受し、安全保障上のシステムを安心して運用できるようにするためには、このグローバル・コモンズを管理するガバナンス構築における影響力競争において有利な立場にいることが重要である。それによって宇宙利用の主導権を握るだけでなく、広く社会経済的、安全保障上の利益も確保することになるからである。そのためにも、日米同盟が有効に機能し、自らの利益に即したルール作りを進めている現状を継続していくことが重要である。

こうした中、今後のグローバル・コモンズとしての宇宙ガバナンスを考える上で、次の3点は大きな課題である。

（i）技術革新による環境の変化

大型衛星の技術開発が継続される一方、小型衛星に機能を分散させ、より多くの頻度で打ち上げることによってリスクを分散させるという方向性が出てきている。こうした衛星の小型化は軌道上の物体が増加し、軌道がいつそう混雑することも意味している。こうした中で衛星同士の衝突を回避するためにも、SSA体制の構築と情報共有の仕組みの構築がより重要となる。

(ii) 衛星の小型化に伴い、技術がより単純化し、陳腐化

衛星の小型化に伴い、技術がより単純化し、陳腐化していくという傾向が見られる。これは、高い技術をもつ国のみが持ちえた宇宙利用の可能性を、より技術力の低い国にも広げることとなり、大学レベルでも衛星の開発・運用が可能になることを意味する。それはすなわち、これまでの少数によって構成される「宇宙クラブ」のルールである「宇宙の国際行動規範」を、新規参入してくる多くの主体に認知させ、宇宙空間のガバナンスを徹底することを必要とする。しかし、そうした役割を誰が担うのか、また、法的拘束力のない「行動規範」で十分なのか、という問題が提起される。

(iii) 宇宙空間における兵器化の進展

物理的な破壊へのインセンティブは下がるだろう。しかし、ジャミングや電子的な攻撃、さらには自然現象としての太陽風による障害といった問題もある。これらの攻撃や自然現象によって衛星の機能が停止したとしても、それがどのような原因で行われ、誰にその行為の責任が帰するのか、といった判定をすることはきわめて難しい。衛星自身の故障による不具合という可能性も常に残る。

これらの問題についての解決はまだ明らかになっていない。しかし、これらの問題に対処するためにも、国際的なルール作りと、SSAによる宇宙状況の把握はきわめて重要であり、これらを実現するためには強固な日米同盟を軸にしつつ、グローバル・ガバナンスの構築に向けた各国との協力が不可欠なのである。

3. 北極海

(1) 北極海における安全保障面

北極海の変容に伴う国際情勢の変化に対し、安全保障・防衛面の視点から、今後わが国として如何なる対応を採るべきか。短期的には、北極海航路の利用について、国際潮流を見定めつつ、海上交通路の利用を積極的に推進する方向で政策を進めていくべきであろう。また世界有数の海洋国家として、国際的なルール作りへの参画は死活的に重要であり、「北極海の利用と国益に沿った外交政策」を推進すべきであろう。中・長期的には、海洋立国たる日本としては、北極海を視野に捉えた安全保障・防衛政策の見直し、すなわち「防衛体制の見直し…自律防衛能力の強化」、「日米防衛協力体制の見直し…日米同盟の深化」、更には「関係友好国との海洋安全保障協力の見直し…海洋安全保障協盟の推進」を実現して行くべきである。具体的には下記のとおりである。

(i) 北極海の利用と国益に沿った外交政策の推進

国際潮流を見定めつつ、わが国の国益に沿った形で北極海を通じた海上交通路の利用を推進すべきである。また、日本は北極圏諸国ではないが、その生存と繁栄を海洋に大きく依存する海洋国家として、国際間で行われる北極海のルール作りには、早い段階で参画し、適切な外交手段により、日本の国益に合致する成果を得るように努めなければならない。北極評議会(AC)の将来的意義について、現時点では正確に見通すことは出来ないが、日本の関心が高いことを示すために、2013年5月に得た非北極圏諸国(Non-Arctic States)という恒久的オブザーバーの資格を活用して、定常的に存在表明を続けることは重要である。そして、北極海を巡る新たな国際法制定に関する協議には積極的に参加し、特に北極評議会の加盟国である同盟国米国と協調しつつ、わが国の国益に沿った形でのルール作りへの参加を進めていくことが得策である。同時に、2013年11月の日露「2+2」の決定を遵守する形で、2014年10月に日本海のウラジオストク方面で、日露合同海難事故訓練を実施したように、実力国ロシアとの信頼関係維持のための手立ても欠かしてはならない。

(ii) 防衛体制の見直し…自律防衛能力の強化

中・長期的な北極海を視野に捉えた防衛体制見直しの方向性としては、海洋安全保障に関する自律防衛能力の強化を図ることが適当である。まず、北極海方面をもカバーする戦略情報収集能力強化のための監視衛星やC4ISR等の整備が求められる。将来的に、艦船や航空機などの北極海や周辺海域での行動海域が拡大することに伴い、戦略・戦域対潜能力の拡大、強化が必要となり、その能力を有する艦艇や航空機の増勢に加え、無人航空機(UAV)や無人水中ビークル(UUV)の効果的利用が求められよう。更に弾道ミサイル防衛能力の拡大、強化も必要となり、イージス艦の増勢を始め、一般防空と弾道・巡航ミサイル防衛を総合化したIAMD(Integrated Air and Missile Defense)の導入も必要となろう。一方、北極海や周辺海域での艦船や航空機の行動を念頭に置けば、砕氷・救難機能確保のため、砕氷救難艦や氷洋救難機の整備、北極海や北方海域仕様の艦船、航空機の整備、同方面での海象・気象情報の収集、分析機能の保有も必要となろう。

また日本海や3海峡防衛体制の強化はもとより、北海道周辺海域、北方海域、北極海での通年行動能力の強化が必要となるため、同方面での自衛隊の情報収集体制の強化、C4ISRの整備、北方行動に適した艦船や航空機の装備、後方支援や運用面での改善、強化といった対策の検討も必要となろう。

(iii) 日米防衛協力体制の見直し…日米同盟の深化

現行の日米同盟体制では、北極海問題は想定外となっているが、北極評議会の加盟国米国との密接な関係構築は、安全保障・防衛面においても日本の北極海利用にとって大きな意義をもつ。米国の拡大核抑止力を含む北極海安全保障体制強化への多角的な支援を、日本が行うことが可能となれば、日米安全保障体制の双務性向上に大きく寄与するであろう。この視点からは、まず米海軍がグローバルに進めている国際テロや海賊対策のための海洋領域把握（MDA）に関し、北極海や周辺海域においても協力していくことが必要となる。また、これを強化するための宇宙状況把握（SSA）での協力も同時に必要となる。

疑いもなく、日米防衛協力指針の改訂は、それ自身で大きな抑止効果を発揮するものと考えられ、取り分けこの中で、戦略情報共有、C4ISR、BMD（あるいは BMD を取り込む形での IAMD）、対潜水艦戦、掃海、搜索救難、人道支援、災害救援といった側面で、北極海の安全保障に関連する防衛協力の強化を含め、日米同盟の更なる深化を図ることは大いに意義がある。この際、北極海を巡る安全保障・防衛面での情勢の変化に即応し得る形で、日米防衛協力指針を、都度、改訂または一部修正していくことが求められよう。

一方、中露の極端な接近や関係強化を阻むためにも、核抑止を中心とした日米露の3国安保・防衛協力の実質的な強化は、以前に比べ現実味を増し、格段とその意義を深めていくこととなる。

(iv) 関係友好国との海洋安全保障協力の見直し…海洋安全保障協盟の推進

日本は戦略的な観点から、安倍首相の進める「国際協調主義に基づく積極的平和主義」や「地球儀を俯瞰する外交」を具現化するため、欧米、インド洋・アジア太平洋地域の良識ある友好海洋国家（関係友好国）との海洋安全保障協盟（MSC）の推進を図っていくことが重要である。その中で、北極海問題に関しても、安全保障・防衛面での関係友好国との協調路線をとっていくことが求められる。

取り分け、遠隔の地にある関係友好国に対し、北極海や周辺海域での搜索救難などでの可能な範囲での積極的な協力を約束し、その見返りに、日本にとっての遠隔海域での海洋安全保障協盟の参加国との連携による広域かつシームレスな海洋安全保障協力を通じて、長大な海上交通路の安全保障を切れ目なく確保することが可能となるよう、これら関係友好国との協調関係を維持していくことが得策である。

(2) 北極海におけるガバナンス面

(i) 北極海の性格

そもそもグローバル・コモンズとは何か、また北極海が他の二つの空間のようなグローバル・コモンズかといった根本的な問題がある。実は、北極海をどのような空間として位置づけるべきかによって、日米同盟との関わりや接点の有無が変わってくるわけで、その意味で北極海が冷戦後にあっても平和と安定が比較的成功裏に維持されてきた地球上の数少ない空間であるという事情は単なる偶然ではないであろう。しかも、この平和と安定のためにとりわけ北極圏諸国の中でも5つの沿岸諸国(Arctic 5)が果たしてきた広範かつ長期の真摯な努力は、北極海評議会(AC)の諸活動やガバナンス状況にも見られるように、広く世界で共有されている。その際に、最も注目すべきは、軍事・安全保障の面をも含めて、あらゆる側面において北極圏諸国の多様な関係を中心に国際協力が進展してきた経緯とその意義であろうと考えられる。

(ii) 北極海と日本

日本政府は北極海において日米同盟が作用する状況を日本国憲法の解釈上は想定できないとの立場を本来なら取ってきたと推察されるが、それが近時の集団的自衛権に関する解釈変更やその後の一連の政府の動きから見れば、日米同盟が作用し得る事情が北極海に今後、生じ得るか否かは新たに日本に課された決して容易でない課題となるであろう。また、北極海をとりまく事情から、北極圏諸国の中で想定される相手国(ありうるのは米国の場合がほとんどと推察される)からの要請(または事前合意・了解)に基づく日本の関与(国家的な言動に基づく介入)にどれだけ自国の主体的な制約と抑制を日本自身が課することができるか、また日本へのどのような期待が当該相手国にはあるか(またはないのか)などを予め想定して、理解しておく必要がある。日米同盟のバイラテラルな関係は、北極海をめぐる北極圏諸国相互のバイラテラルやマルチの関係にも影響を受けるし、日米と非北極圏諸国との関係にも場合によっては大きく左右されることになる。これらについての明確なビジョンとそのために有効な実施方法に基づいて、日本は北極政策を起案し、遂行することが肝要である

国際社会における日本の立場を政策立案者が十分踏まえた上で、日米同盟の役割と働きの文脈を考えるべきであろう。とりわけ、日本と北極圏諸国またはArctic 5との関係、日本と北極評議会との関係、また日米同盟関係や日本の政策が国際社会の利益(公益)に及ぼしうる影響を十分に検討すべきであることはいうまでもない。